



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2000/10  
10 juillet 2000

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME  
Sous-Commission de la promotion et  
de la protection des droits de l'homme  
Cinquante-deuxième session  
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

PRÉVENTION DE LA DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES MINORITÉS  
ET PROTECTION DES MINORITÉS

**Document de travail sur le lien et la distinction entre les droits des personnes  
appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones**

Introduction

1. Dans sa résolution 1999/23 (par. 4), la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme a décidé de charger Mme Erika-Irene Daes et M. Asbjørn Eide de rédiger un document de travail, sans incidences financières, sur le lien et la distinction entre les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones en vue de le soumettre aux prochaines sessions du Groupe de travail sur les minorités et du Groupe de travail sur les populations autochtones, ainsi qu'à la Sous-Commission à sa cinquante-deuxième session.

**I. DOCUMENT ÉTABLI PAR M. ASBJØRN EIDE**

**Catégories de droits : Quelques observations liminaires**

2. Bien que le présent document traite des droits spécifiques aux minorités et aux populations autochtones, il est utile de le placer dans un contexte plus large, en reconnaissant qu'il y a quatre catégories de droits à prendre en considération :

a) Les droits fondamentaux universels reconnus à tous, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et développés dans les instruments ultérieurs,

notamment dans les deux Pactes internationaux de 1966. Tous ces droits sont des droits individuels;

b) Les droits complémentaires propres à des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques, tels qu'ils sont énoncés à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques ("Déclaration sur les minorités") et dans plusieurs instruments régionaux traitant des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces droits sont énoncés en tant que droits des personnes, et par conséquent en tant que droits individuels. Les États sont néanmoins tenus à certaines obligations envers les minorités considérées comme des collectivités;

c) Les droits spéciaux des peuples autochtones et des personnes autochtones, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (No 169) et – sous réserve et à compter de son adoption – dans le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones ("déclaration sur les peuples autochtones") adopté en 1993 par le Groupe de travail sur les populations autochtones et soumis maintenant à l'examen de la Commission des droits de l'homme. La plupart de ces droits sont des droits appartenant à des groupes (à "des peuples") et sont donc des droits collectifs;

d) Les droits des peuples, tels qu'énoncés à l'article premier commun des deux Pactes internationaux de 1966, qui sont uniquement des droits collectifs.

### **Analogies et différences entre les catégories de droits**

3. Catégorie a). Les droits fondamentaux universels énumérés dans la Déclaration universelle et développés dans d'autres instruments sont des droits fondamentaux individuels et peuvent être revendiqués par chacun, y compris par les personnes appartenant à des minorités, à des peuples autochtones et à d'autres peuples. Ils constituent la base du système des droits de l'homme. Ils reposent sur les deux principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle : à l'article premier (tous les être humains naissent libres et égaux en dignité et en droits) et à l'article 2 (chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation). Font partie des droits individuels, le droit à l'intégrité de la personne, la liberté d'action, les droits à un procès équitable, les droits politiques, et les droits économiques, sociaux et culturels. Leur principale fonction est d'assurer l'intégration sociale dans des conditions d'égalité de dignité pour tous.

4. Catégorie b). Les droits des personnes appartenant à des minorités procèdent des droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle et complètent ces droits. C'est l'idée exprimée par la Déclaration, à l'article 8.2, dans les termes suivants : "L'exercice des droits énoncés dans la présente Déclaration ne porte pas atteinte à la jouissance par quiconque des droits de l'homme et des libertés fondamentales universellement reconnus."

5. Les droits spécifiques des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques comprennent le droit de jouir de leur propre culture; de

professer et de pratiquer leur propre religion; d'utiliser leur propre langue, en privé ou en public, librement et sans ingérence (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 27; Déclaration sur les minorités, art. 2.1); de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique (Déclaration sur les minorités, art. 2.2); de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent (ibid., art. 2.3); de créer et de gérer leurs propres associations (ibid., art. 2.4); d'établir et de maintenir des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe et avec des personnes appartenant à d'autres minorités, ainsi que des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres États auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique, ou par leur appartenance religieuse ou linguistique (ibid., art. 2.5). Ces droits peuvent être exercés par des personnes appartenant à des minorités, individuellement aussi bien qu'en liaison avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination, et les personnes appartenant à des minorités ne doivent souffrir en aucune façon du fait qu'elles exercent ou n'exercent pas les droits énoncés dans la Déclaration (ibid., art. 3).

6. Catégorie c). Les droits spécifiques aux peuples autochtones et aux membres des peuples autochtones (ou indigènes) sont énoncés dans la Convention de l'OIT No 169<sup>1</sup>. Des droits plus étendus sont proposés dans le projet de déclaration sur les peuples autochtones qui a été présenté à la Commission des droits de l'homme par la Sous-Commission en 1994 et qui est en cours d'examen à la Commission en vue de son éventuelle adoption ultérieure par l'Assemblée générale.

7. La Convention de l'OIT No 169 et le projet de déclaration sur les peuples autochtones reconnaissent le fondement des droits fondamentaux individuels. Aux termes du projet de déclaration sur les peuples autochtones (art. 1er), les peuples autochtones ont le droit de jouir pleinement et effectivement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le droit international relatif aux droits de l'homme. Il y a une disposition correspondante dans la Convention de l'OIT (art. 3).

8. Les droits spécifiques des peuples autochtones énoncés dans la Convention de l'OIT et dans le projet de déclaration sur les peuples autochtones présentent d'importantes différences par rapport aux droits énoncés dans la Déclaration sur les minorités. C'est sans doute la formule suivante qui rend le mieux compte de cette différence : alors que la Déclaration sur les minorités et les autres instruments concernant les personnes appartenant à des minorités visent à assurer un espace de pluralisme dans la vie commune, les instruments relatifs aux peuples autochtones ont pour but de permettre un haut degré de développement autonome. Si la Déclaration sur les minorités met d'abord l'accent sur la participation effective à l'ensemble de la société dont la minorité fait partie (art. 2.2 et 2.3), les dispositions concernant les peuples autochtones ont pour but une dévolution de pouvoir en faveur de ces peuples pour leur permettre de prendre leurs propres décisions (voir la Convention No 169, art. 7 et 8; et le projet de déclaration sur les peuples autochtones, art. 4, 23 et 31). Dans le projet, le droit à la participation à l'ensemble de la société n'a qu'une importance secondaire et est exprimé sous forme de droit "facultatif". Les peuples autochtones ont le droit de participer pleinement *s'ils le souhaitent*, suivant des procédures qu'ils auront déterminées, à l'élaboration des mesures législatives ou administratives

susceptibles de les concerner (projet de déclaration sur les peuples autochtones, art. 19 et 20). L'hypothèse sous-jacente doit être que la participation à l'ensemble de la société n'est pas nécessaire dès lors qu'ils ont tout pouvoir pour prendre eux-mêmes les décisions les concernant.

9. Les différences observées en ce qui concerne les droits sur les terres et sur les ressources naturelles sont un aspect très voisin. Ces droits sont absents de la Déclaration sur les minorités, mais constituent des éléments essentiels de la Convention de l'OIT (art. 13 à 19) et du projet de déclaration sur les peuples autochtones (art. 25 à 30). On pourrait mentionner d'autres exemples pour expliquer la différence fondamentale, la différence de nature, qu'il y a entre les droits des personnes appartenant à des minorités et les droits des peuples autochtones. Cette différence découle logiquement de l'idée essentielle qui est que les instruments relatifs aux minorités concernent les droits de personnes (en tant qu'individus), alors que les instruments relatifs aux autochtones concernent les droits de peuples.

10. Catégorie d). Quel est le lien entre les droits des minorités et les droits des peuples autochtones, d'une part, et les droits des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncés à l'article premier commun des Pactes internationaux de 1966, de l'autre ? Pour les droits des personnes appartenant à des minorités, la réponse est simple : les instruments pertinents ne reconnaissent pas le droit à l'autodétermination de groupe (autodétermination collective). Les droits des personnes appartenant à des minorités sont des droits individuels, même si, dans la plupart des cas, ils ne peuvent être exercés qu'en liaison avec d'autres. L'obligation de l'État de protéger l'identité des minorités peut, cependant, comporter une obligation d'accepter et d'encourager des conditions favorisant un certain degré d'autonomie non territoriale sur les questions religieuses ou linguistiques ou des questions culturelles plus larges. La participation effective des minorités peut être facilitée par la dévolution territoriale dans le respect de principes démocratiques, non ethniques, mais les instruments pertinents applicables aux minorités n'imposent pas aux États d'obligation de transfert d'autorité sur une base territoriale.

11. La question des droits des peuples autochtones est à l'ordre du jour. S'agit-il de "peuples" au sens de l'article premier commun des deux pactes internationaux ? Dans l'affirmative, ils devraient pouvoir déterminer librement leur politique et assurer librement leur développement économique, social et culturel, et disposer librement, à leurs propres fins, de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel et du droit international.

12. La controverses sur cette question n'est pas encore close. Si la Convention de l'OIT No 169 utilise le terme "peuples", elle souligne, à l'article 1.3, que l'emploi de ce terme ne peut en aucune manière être interprété comme ayant des implications de quelque nature que ce soit quant aux prérogatives qui peuvent s'y attacher en vertu du droit international. De toute évidence, il s'agissait d'éviter que "peuples" serve d'excuse pour revendiquer une sécession territoriale. Le projet de déclaration sur les peuples autochtones va beaucoup plus loin : il propose, à l'article 3, que les peuples autochtones aient le droit de disposer d'eux-mêmes et, en vertu de ce droit, déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. Cette formule, qui repose sur l'article premier commun des Pactes internationaux, est l'un des éléments les plus controversés du projet de déclaration. Elle a fait l'objet de discussions depuis que le projet a été transmis à la Commission des droits de l'homme.

13. Un long débat a eu lieu à la dernière session du Groupe de travail de la Commission créé pour examiner le projet de déclaration<sup>2</sup>. Les représentants des groupes autochtones se sont prononcés en faveur d'un droit intégral à l'autodétermination, même si cela ne signifiait pas nécessairement que ce droit serait invoqué pour se séparer des États dont ces peuples faisaient aujourd'hui partie. Les représentants des gouvernements se sont opposés à l'inclusion du droit à l'autodétermination ou se sont efforcés de lui donner un sens plus restreint que l'interprétation qui en était faite dans le contexte de la décolonisation.

14. Deux interprétations révisées du droit à l'autodétermination sont actuellement en discussion. L'une concerne l'autodétermination dite autodétermination "interne", laquelle désigne essentiellement le droit à une gouvernance effective et démocratique à l'intérieur d'États, ce qui permet à l'ensemble de la population de déterminer son statut politique et d'assurer son développement. L'autre voudrait assimiler le droit à l'autodétermination au droit à un certain degré – non précisé – d'autonomie dans le cadre d'États souverains.

15. En théorie et en pratique, l'autonomie territoriale devrait être considérée comme distincte de l'autonomie culturelle. Les avantages et les risques respectifs de l'une et de l'autre devraient être examinés. De manière générale, il est difficile d'accepter un principe d'autonomie territoriale strictement fondée sur des critères ethniques, car une telle démarche irait à l'encontre des principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination entre individus pour des motifs raciaux ou ethniques. Il y a, d'un autre côté, de solides arguments en faveur de formes d'autonomie culturelle qui permettraient de maintenir une identité collective. Un trait particulier des peuples autochtones, c'est que la préservation de l'autonomie culturelle suppose un degré considérable d'autogestion et de contrôle sur les terres et les autres ressources naturelles. Un certain degré d'autonomie territoriale est pour cela nécessaire. Cependant, la portée et les limites de cette autonomie sont difficiles à cerner, aussi bien en théorie que sur le terrain dans les cas concrets.

16. Quelle que soit la position que l'on puisse adopter sur cette question, qui risque de rester controversée pendant un certain temps encore, il est clair que le problème de l'autodétermination ne se pose pas dans le contexte de la Déclaration sur les minorités, qui ne vise ni à limiter ni à étendre la portée des droits que les peuples pourraient avoir en vertu d'autres instruments de droit international. Les droits découlant de la Déclaration ne doivent pas être interprétés d'une manière qui autoriserait des activités contraires aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies, y compris au principe de l'intégrité territoriale des États<sup>3</sup>.

### **Les bénéficiaires des quatre catégories de droits**

17. Toute personne, y compris toute personne appartenant à une minorité ou à un groupe autochtone, est titulaire des droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle et peut les revendiquer à l'égard de toute autorité qui a sur elle juridiction. Si des groupes minoritaires ou des peuples autochtones disposent d'un certain degré d'autonomie, leurs autorités ont donc l'obligation de respecter ou de protéger les droits fondamentaux universels dans leur juridiction.

18. Des droits spéciaux propres aux minorités peuvent être revendiqués par les personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, linguistiques ou religieuses, mais aussi par des personnes appartenant à des peuples autochtones. La pratique suivie par le Comité des droits

de l'homme, dans l'application de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le confirme.

19. Les droits des peuples autochtones qui, dans le droit international actuel, ne sont énoncés que dans la Convention No 169 de l'OIT, ne peuvent être revendiqués que par des personnes appartenant à des peuples autochtones ou par leurs représentants. Les membres de minorités non autochtones ne peuvent pas réclamer les droits inscrits dans cette convention.

20. La Convention de l'OIT No 169 définit, à l'article 1 b), les peuples indigènes (autochtones) comme étant "les peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre-elles".

21. Il n'y a pas encore de consensus sur le point de savoir quelles collectivités sont les bénéficiaires du droit à l'autodétermination au sens de l'article premier. Il est généralement admis que ce droit s'applique aux populations des territoires non autonomes tels qu'ils sont définis par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies, et aux populations vivant dans des territoires occupés. Il s'applique aussi à l'ensemble de la population des États souverains. Pour les autres catégories, la doctrine juridique est divisée.

### **Observations finales**

22. Une double approche s'est dégagée dans le travail entrepris à l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne l'établissement de normes applicables aux minorités et aux peuples autochtones.

23. Les droits fondamentaux universels ont une fonction d'intégration qui leur est propre. Les droits des minorités sont définis comme des droits habilitant les individus à préserver et développer leur identité collective distincte dans le cadre du processus d'intégration. Les personnes appartenant à des minorités ont souvent plusieurs identités et participent activement au domaine commun. Les droits des autochtones, d'un autre côté, tendent à consolider et renforcer la séparation entre ces peuples et d'autres groupes de la société. L'hypothèse sous-jacente est que les personnes appartenant à des peuples autochtones ont une identité essentiellement autochtone et participent dans une moindre mesure au domaine commun.

24. Ce qui distingue les peuples autochtones d'autres groupes, d'après les conceptions courantes, c'est l'antériorité de leur implantation dans le territoire où ils vivent, associée à la préservation de leur culture propre étroitement liée à leurs modes spécifiques d'utilisation du sol et des ressources naturelles.

25. L'intérêt d'une distinction tranchée entre minorités et peuples autochtones est discutable. La Sous-Commission, y compris les deux auteurs du présent document, a beaucoup contribué à faire prévaloir une approche à "deux pistes". Le moment est peut-être venu pour la Sous-Commission de reprendre l'examen de la question. Il s'agit de savoir si la distinction a une portée universelle. L'idée a été avancée que l'expérience européenne avait été une influence

déterminante dans l'approche retenue pour élaborer la déclaration sur les droits des minorités, d'où le caractère profondément eurocentré de cette déclaration, mais que l'évolution intervenue dans les Amériques et dans la région du Pacifique avait été la considération décisive dans l'approche suivie dans la déclaration sur les droits des peuples autochtones (la "doctrine des flots bleus"<sup>4</sup>), d'où le caractère américo-centré de la déclaration<sup>5</sup>. La distinction présente sans doute beaucoup moins d'intérêt quand les normes qu'on cherche à établir concernent le traitement applicable à des groupes d'Asie et d'Afrique.

26. Il faut aussi se demander si toutes les minorités, et tous les peuples autochtones, devraient faire l'objet du même traitement, ou si une différenciation est nécessaire aussi bien entre les minorités qu'entre les groupes autochtones. Dans le cas de personnes d'origine autochtone qui sont parties s'installer en zone urbaine, leur identité distincte peut être associée à l'intégration sur une base d'égalité au sein de l'agglomération. De même, les besoins de minorités qui vivent dans des zones de peuplement concentré et forment peut-être la majorité dans une région donnée d'un pays sont tout à fait différents des besoins des personnes appartenant à des minorités qui vivent dispersées, la plupart d'entre elles dans des villes où cohabitent des personnes de nombreuses origines ethniques différentes.

## **II. DOCUMENT DE Mme ERICA-IRENE DAES**

27. En acceptant d'établir un document de travail avec M. Eide sur le lien et la distinction entre les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones, j'étais au courant, tout d'abord, de l'excellent exposé, très complet, de M. Eide, qui constitue la première partie du présent document de travail, ainsi que des travaux réalisés par un certain nombre de juristes et organes compétents du système des Nations Unies qui m'ont précédé et ont étudié ce sujet ou ne sont pas parvenus à résoudre la question complexe que soulèvent les termes de "minorités" et d'"autochtones" à la satisfaction des gouvernements et des groupes concernés. Je sais par expérience qu'il n'y a pas de solution simple, ni sur le plan de la logique ni sur celui du droit, en ce qui concerne ces termes. J'estime, toutefois, que l'on peut simplifier la discussion en présentant le lien et la distinction entre les droits de ces deux groupes de personnes, en dégagant certains facteurs fondamentaux, en examinant un certain nombre de caractéristiques importantes et en écartant de nombreuses idées fausses.

28. Il pourrait être utile de commencer par identifier les facteurs qui, pris isolément ou combinés les uns aux autres, sont considérés comme caractérisant soit les minorités soit les peuples autochtones. Ce sont :

- a) L'infériorité numérique;
- b) L'isolement social, l'exclusion ou la discrimination persistante;
- c) La spécificité culturelle, linguistique ou religieuse;
- d) La concentration géographique (territorialité);
- e) L'aboriginalité (c'est-à-dire le fait d'être autochtone).

29. Le terme "minorité" a quelquefois été employé pour désigner un groupe rassemblant moins de 50 % des habitants d'un État. On est parti du principe que l'infériorité numérique plaçait le groupe concerné dans une situation de vulnérabilité, ce qui justifiait que l'on prenne des mesures spéciales de protection à son égard. Cela est souvent vrai et c'est le cas par exemple des Américains d'origine africaine aux États-Unis. Toutefois, un groupe peu important numériquement parlant peut aussi être une élite dominante. C'était le cas des Afrikaners lors du régime d'apartheid en Afrique du Sud. D'autre part, la supériorité numérique des peuples autochtones dans des pays comme la Bolivie ou le Guatemala ne leur a pas garanti la jouissance des droits fondamentaux de l'homme.

30. C'est pourquoi la plupart de ceux qui ont tenté de définir les "minorités" et les "peuples autochtones" ont insisté sur leur caractère non dominant dans la société en le considérant soit comme un critère suffisant ou en y ajoutant le critère de l'infériorité numérique. Cette solution pose des problèmes à la fois méthodologiques et logiques. La dominance peut être difficile à mesurer. Un groupe peut théoriquement être à la tête de l'État tout en étant subordonné à un autre groupe qui contrôle, par exemple, les terres, les finances ou les institutions militaires du pays. La dominance *de jure* peut être une subordination de facto. Ce qui est plus inquiétant c'est qu'en retenant la non-dominance comme caractéristique clefs des minorités ou des peuples autochtones on aboutit à une situation paradoxale dans laquelle le groupe cesse d'être une minorité ou un peuple autochtone lorsqu'il acquiert la reconnaissance de ses droits individuels ou lorsqu'il obtient l'égalité sociale et politique. Nous nous trouvons devant un dilemme logique. Soit nous admettons que l'égalité visée ne sera jamais pleinement atteinte, soit nous acceptons que des termes comme celui de "minorité" sont des termes purement situationnels et provisoires. Aucune minorité et aucun peuple autochtone n'ont admis que son statut juridique existait uniquement à certains moments et dans certaines situations.

31. S'agit-il simplement d'un problème de langage ? Un groupe revendique ses droits lorsqu'il a le sentiment qu'ils sont violés. Le problème qui se pose à la communauté internationale est tout d'abord de définir les droits qu'un groupe particulier peut légitimement revendiquer, sur le plan juridique, pour que nous puissions ensuite déterminer si ces droits légitimement revendiqués sont effectivement violés. La question de savoir si un groupe est subordonné à un autre peut être impossible à résoudre tant que l'on n'a pas défini de quel type de groupe il s'agit. Par exemple, si les Afrikaners affirment pouvoir prétendre à des droits spéciaux sur leurs terres et à l'autonomie, il faut tout d'abord établir s'ils peuvent légitimement affirmer être "autochtones". Le fait qu'ils soient dépourvus de droits spéciaux sur la terre n'est pas un facteur que l'on peut prendre en compte pour décider s'ils sont ou non autochtones car on rentre alors dans une logique circulaire.

32. L'existence de la subordination est la raison pour laquelle nous avons besoin d'instruments internationaux tels que la Déclaration de 1992 sur les minorités.

33. Il est largement admis que la différence culturelle, qu'elle soit linguistique, religieuse ou ethnique, est ce qui caractérise à la fois les minorités et les peuples autochtones et c'est ce qu'affirment d'une manière générale ces deux types de groupes. Les peuples autochtones du monde entier soutiennent en effet qu'ils partagent une forme de culture particulière qui les distingue tous des autres peuples et cultures. Les chefs des minorités et des peuples autochtones



disent fréquemment que c'est pour pouvoir jouir de leurs propres cultures qu'ils recherchent collectivement la reconnaissance juridique et l'autodétermination.

34. Il est très difficile d'évaluer la culture et de s'entendre sur la mesure dans laquelle les cultures diffèrent. Dans une plus ou moins grande mesure, tous les groupes et toutes les cultures présentent des éléments communs et changent avec le temps, en particulier en cette ère de communications mondiales. Un groupe perd-t-il progressivement ses droits à mesure que sa culture change ? Ou perd-t-il ses droits lorsqu'il dépasse un certain seuil de similitude culturelle avec d'autres groupes ?

35. D'autres problèmes de lien et de distinction entre les droits se posent en ce qui concerne les minorités nationales et les groupes "raciaux". Ceux-ci peuvent ne se distinguer des autres groupes de la société que par leurs origines historiques, leurs noms ou leur apparence physique. Leurs traits distinctifs peuvent les exposer à des traitements discriminatoires mais la visibilité d'un groupe ou les éléments permettant de l'identifier ne sont pas forcément associés à l'existence d'une culture de groupe particulière. Des préjugés liés à la couleur de la peau peuvent, par exemple, ne pas être du tout liés à l'existence de différences culturelles. De la même façon, un groupe pourra lutter contre des préjugés liés à la couleur de la peau sans pour autant aspirer à la perpétuation d'une culture différente, simplement parce que ses membres veulent échapper à la discrimination dont ils sont l'objet. Il est probablement plus prudent de dire que si la différence culturelle peut souvent être l'objectif de groupes qui revendiquent des droits en tant que minorités ou peuples autochtones, elle ne devrait pas être considérée comme un critère déterminant pour établir la légitimité de leurs revendications.

36. À cet égard, il convient d'avoir présent à l'esprit qu'une "minorité" peut être créée soit par l'action de l'État et de ses citoyens, soit par le groupe lui-même. Certains groupes choisissent de perpétuer une identité collective distincte alors que d'autres optent volontiers pour l'assimilation mais sont empêchés de le faire par des préjugés officiels ou non. Ces deux types de situations peuvent donner lieu à des violations des droits de l'homme, des actes de violence graves et des menaces pour la paix et la stabilité internationales.

37. L'aboriginalité (c'est-à-dire le fait d'être autochtone ou de faire partie du peuplement d'origine d'un territoire) semble être un caractère distinctif évident des peuples autochtones. Cependant, cet élément est insuffisant dans bon nombre de situations, en particulier en Asie et en Afrique, où des groupes dominants aussi bien que non dominants au sein de l'État peuvent tous revendiquer l'aboriginalité. Dans ce genre de situations, les études antérieures qui ont été faites proposent de prendre la subordination et la différence culturelle comme critères supplémentaires pour distinguer les groupes vulnérables des groupes dominants de la société. Mais cette approche ne permet pas de distinguer les peuples autochtones des minorités en Afrique et en Asie à moins que nous n'admettions qu'il s'agit d'une distinction fondée uniquement sur le degré d'"aboriginalité" ou de différence culturelle. En ce cas, il peut se poser des problèmes liés à l'application de différentes approches dans différentes régions du monde : une approche qualitative aux Amériques (aboriginalité) et une approche quantitative en Afrique et en Asie (degré d'aboriginalité ou de différence).

38. L'aboriginalité ne permet pas de préciser la situation des groupes chassés du territoire de leurs ancêtres et contraints soit de se disperser soit d'émigrer hors des frontières d'un État.

Les groupes d'émigrants et les diasporas sont-ils "autochtones" sur leur territoire d'origine et des "minorités" partout ailleurs ? Toute lignée humaine a des racines quelque part qui peuvent être retrouvées mais cela n'autorise pas tous les groupes à revendiquer des droits en tant qu'autochtones. D'autre part, il serait injuste qu'un groupe ne puisse plus prétendre au statut d'autochtone au moment où il se trouve contraint d'abandonner ses terres ancestrales. Combien de temps le statut d'autochtone survit-il à l'expulsion forcée et justifie-t-il les revendications du droit au retour ? Minorités et peuples autochtones partagent des expériences très semblables en matière d'oppression et de déplacement mais l'aboriginalité confère davantage de droits aux groupes qui ont réussi à demeurer concrètement en possession de leur territoire d'origine.

39. Les peuples autochtones affirment non seulement qu'ils continuent d'occuper des parties de leur territoire d'origine mais aussi qu'ils ont un rapport particulier à leurs terres. Ceci est de toute évidence une revendication de différence culturelle que l'on pourrait toutefois voir aussi comme un affinement de la notion d'aboriginalité. C'est une façon de dire que l'aspiration essentielle des membres du groupe est de vivre ensemble et d'entretenir des relations et que ceci est pour eux une condition *sine qua non* de la jouissance de leurs droits individuels. Cela peut ne pas être la réalité contemporaine du groupe du fait de l'intervention des autorités de l'État et de la présence de colons mais l'attachement à une patrie est néanmoins un élément décisif de l'identité et de l'intégrité du groupe, socialement et culturellement. Ceci peut amener à donner une définition très étroite mais précise du terme "autochtone", suffisante pour être appliquée à toute situation dans laquelle il s'agit de distinguer un peuple autochtone dans un ensemble plus large de minorités. Toutefois, la distinction peut alors être simplement une distinction de degré et non de qualité. De nombreux groupes qui sont identifiés comme étant des "minorités" ou qui s'identifient eux-mêmes comme telles se considèrent comme étant reliés à une patrie au sein de l'État considéré ou d'un autre État.

40. Bien que l'aboriginalité soit peut-être l'élément clef du point de vue des peuples autochtones, il convient d'avoir à l'esprit le fait que de nombreux peuples autochtones dans les pays industrialisés ont considérablement modifié leurs rapports humains et à l'environnement et que la plupart d'entre eux n'occupent plus leurs territoires ancestraux. Les terres ancestrales sont restées très importantes, symboliquement et politiquement, pour les peuples autochtones, même dans les circonstances d'industrialisation et d'intégration économique qui règnent dans des pays comme les États-Unis ou dans des pays où les distinctions entre peuples autochtones et minorités sont maintenant davantage des questions de degré.

41. Le fait demeure que les peuples autochtones et les minorités s'organisent séparément et tendent à avoir des objectifs différents, même dans les pays où il semble y avoir très peu de différences entre les caractéristiques "objectives" qui les distinguent du reste de la population. Par ailleurs, aucune définition ou liste de caractéristiques ne peut être exempte de chevauchements entre les notions de minorités et de peuples autochtones. Il continuera d'y avoir des cas dans lesquels toute tentative de classification simple et tranchée sera vouée à l'échec.

42. Dans ce genre de cas, il semblerait judicieux d'adopter une approche téléologique et de se poser les questions suivantes : quelles sont les conséquences juridiques du classement d'un groupe dans telle ou telle catégorie, quelle catégorie correspond le mieux aux buts et aspirations du groupe ou quelle catégorie correspond à ce que le groupe peut réaliser de manière réaliste ?

43. Le fait d'être classé comme "minorité" ou comme "peuple autochtone" a des incidences très différentes en droit international. Les deux catégories ont le droit de perpétuer leurs caractéristiques culturelles propres et de ne pas subir de discrimination fondée sur ces caractéristiques. Les deux types de groupes jouissent du droit de participer véritablement à la vie sociale, économique et politique de l'État, en tant que groupe s'ils le souhaitent et, en tout cas, sans discrimination. À mon avis, la principale distinction juridique entre les droits des minorités et les peuples autochtones en droit international contemporain concerne l'autodétermination interne, à savoir le droit d'un groupe à être autonome à l'intérieur d'une zone géographique reconnue, sans l'intervention de l'État (en coopérant toutefois dans une certaine mesure avec les autorités nationales comme dans tout système de gouvernement fédéral).

44. Certaines minorités aujourd'hui jouissent d'une autonomie limitée, soit de fait soit définie par la législation nationale. Seuls les peuples autochtones ont droit à une identité politique et à une autonomie en vertu du droit international.

45. L'exercice de l'autodétermination interne est impossible lorsque le groupe concerné est très dispersé et qu'il manque d'un centre principal de population et d'activité. L'élément territorial est un élément essentiel des revendications des peuples autochtones et il conviendrait de lui donner tout le poids voulu précisément parce qu'il est si étroitement lié à la capacité des groupes à exercer les droits qu'ils revendiquent. D'autre part, il se peut que de plus en plus des groupes minoritaires revendiquent leur autonomie en se fondant sur l'existence de concentrations de membres qui en font partie dans des régions données de tel ou tel pays.

46. Le fait de dire d'une situation qu'il s'agit d'un problème de "minorité" ou d'un problème "autochtone" servira tout au plus de point de départ à la communauté internationale pour reconnaître la légitimité fondamentale du désir d'un groupe d'être reconnu politiquement par un État et pour favoriser la mise en route d'un processus politique entre le groupe en question et l'État concerné.

47. À la lumière de l'analyse qui vient d'être faite, il apparaît que la solution la meilleure consiste à préciser ce que l'on entend par "type idéal" pour chaque groupe ("minorités" et "peuples autochtones") plutôt que de tenter d'établir une frontière conceptuelle précise entre les deux groupes.

48. Compte tenu du problème conceptuel qui se pose, je propose de dire que le type idéal de "peuple autochtone" est un groupe aborigène (autochtone) qui, sur le territoire sur lequel il réside aujourd'hui, choisit de perpétuer une identité culturelle distincte et une organisation politique et sociale collective distincte à l'intérieur dudit territoire. Le type idéal d'une "minorité" est un groupe qui a été victime d'exclusion ou de discrimination de la part de l'État ou de ses citoyens en raison de ses caractéristiques ou de son ascendance ethniques, nationales, raciales, religieuses ou linguistiques.

49. Ainsi, dans une perspective téléologique, le type idéal de "minorité" met l'accent sur l'expérience par le groupe de la discrimination parce que l'objectif des normes internationales existantes est de lutter contre la discrimination, qu'elle touche le groupe dans son ensemble ou ses membres à titre individuel, et de leur donner la possibilité de s'intégrer librement dans la vie du pays dans la mesure où ils le souhaitent. De la même façon, le type idéal de "peuple

autochtone" met l'accent sur l'aboriginalité, la territorialité et le désir de demeurer collectivement distinct, autant d'éléments qui sont liés logiquement à l'exercice du droit à l'autodétermination interne et à l'autonomie.

50. Bien entendu, il y aura des cas correspondant à la fois au type idéal de "minorité" et à celui de "peuple autochtone" et méritant les deux sortes de protection. Ainsi, un groupe peut être "autochtone" et revendiquer non seulement un certain degré d'autodétermination mais aussi le droit de s'intégrer librement dans la société à des fins données. Un groupe que l'on qualifierait de "minorité" peut néanmoins avoir un certain degré d'aboriginalité et de territorialité et revendiquer une certaine forme d'autonomie qui représente pour lui un moyen raisonnable de se protéger de la discrimination. Le fait que les chevauchements soient inévitables ne remet pas en cause l'approche que je propose ni ne la rend inopérante dans la pratique. Au contraire, si l'on veut être pratique et réaliste, il faut à mon avis adopter une approche téléologique et relier les caractéristiques des groupes à leurs aspirations et aux droits qu'ils peuvent revendiquer et dont il est réaliste de penser qu'ils peuvent les exercer.

#### Notes

<sup>1</sup> La Convention n'a force obligatoire qu'à l'égard des États qui l'ont ratifiée; 13 États l'avaient ratifiée au 1er mai 2000.

<sup>2</sup> Le rapport du Groupe de travail figure dans le document E/CN.4/2000/84.

<sup>3</sup> Art. 8 4) de la Déclaration sur les minorités.

<sup>4</sup> La "doctrine des flots bleus" considère que les peuples autochtones sont les peuples des régions d'au-delà l'Europe qui vivaient sur le territoire avant la colonisation et les implantations européennes, et qui forment aujourd'hui un groupe non dominant et culturellement distinct sur des territoires essentiellement peuplés d'Européens et de leurs descendants.

<sup>5</sup> Les Samis des régions septentrionales de Scandinavie et les peuples arctiques de la Fédération de Russie sont généralement classés parmi les peuples autochtones, bien qu'ils ne répondent pas aux critères de la "doctrine des flots bleus". La Norvège a ratifié la Convention de l'OIT No 169, en considérant que les Samis sont des autochtones au sens de la définition de l'article premier de la Convention.